



# Introduction : Territoires d'action et qualifications de l'espace

Patrice Mele

## ► To cite this version:

Patrice Mele. Introduction : Territoires d'action et qualifications de l'espace. Patrice Melé, Corinne Larrue. Territoires d'action Aménagement, urbanisme, espace, L'harmattan, pp.272, 2008, Itinéraires géographiques. halshs-00407477

**HAL Id: halshs-00407477**

**<https://shs.hal.science/halshs-00407477>**

Submitted on 24 Jul 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# INTRODUCTION

## Territoires d'action et qualifications de l'espace

*Patrice Melé*

### Du zonage au territoire

Les références au territoire sont aujourd'hui omniprésentes dans les discours des acteurs publics. Ce terme est utilisé comme synonyme de local, de déconcentration, de proximité ou, dans certains cas, d'espace vécu. Les rapports entre action publique et territoire sont le plus souvent étudiés à partir de la recherche d'une échelle locale optimale de gestion ou de projet. De nombreux travaux s'attachent à comprendre les recompositions de l'action publique et collective après la décentralisation et les modalités de construction et de fonctionnement de nouveaux espaces institutionnels (agglomération, pays).

Cet ouvrage propose d'adopter une perspective différente. Les textes réunis ici interrogent les effets d'autres outils d'action publique : la délimitation de périmètres de prescriptions ou d'intervention. Ce mode particulier de spatialisation de l'action publique peut être analysé sous l'angle de la production de territoires. En effet, dans une acception proche de l'utilisation juridique et politique du terme, le territoire est un espace délimité caractérisé par la continuité et l'exhaustivité et chargé de valeurs par une idéologie<sup>1</sup>. Les ensembles spatiaux construits par ces périmètres issus de politiques publiques peuvent donc être considérés comme des territoires d'action.

---

<sup>1</sup> Sur les différents usages de la notion de territoire cf. Guy Di Méo [1998], Jacques Lévy, Michel Lussault [2004] et Yves Jean, Christian Calenge [2002].

Il s'agit donc de prendre au sérieux les actes de délimitation mis en œuvre dans différents domaines de l'action publique (aménagement urbain, lutte contre les risques et les nuisances, protection de l'environnement, développement économique). Ces découpages sont aussi des processus d'identification, de nomination, de définition des qualités et valeurs d'ensemble spatiaux, c'est-à-dire des actions de qualification. L'espace ainsi qualifié est affecté à une fonction, à un usage, intégré dans une vision du monde fondant une politique publique ; il est le plus souvent doté d'une réglementation particulière.

S'intéresser à ces formes de qualification de l'espace peut sembler paradoxal alors qu'elles sont aujourd'hui largement remises en question comme techniques d'action. Plusieurs rapports ont souligné les impacts négatifs de la multiplication des zonages<sup>2</sup>. Ces évaluations critiquent leur incohérence et complexité, leur insuffisante stabilité ou flexibilité, le manque de transparence des critères de délimitation. Plus fondamentalement, c'est le principe même du zonage qui est remis en cause puisqu'il introduit une inégalité de traitement entre situations locales soumises à des contraintes et/ou dotées de ressources différentes.

Dans le domaine de l'urbanisme, la faillite du zonage fonctionnaliste est un constat largement partagé. Les références au rôle accru des mobilités, à la prédominance du projet comme mode de coordination, à la mise en œuvre de stratégies de « gouvernance » reposant sur l'implication des acteurs de la ville semblent sonner le glas de la croyance dans l'efficacité de la planification spatiale des usages du sol. Non seulement les zonages introduisant des limitations aux usages de la propriété ont été soumis dans les années 1980 aux critiques des tenants du tournant libéral, mais plus récemment le nouveau référentiel du développement durable proclame le refus des affectations fonctionnalistes du sol et remet en cause le zonage au nom de son incapacité à produire un tissu urbain dense multifonctionnel.

Or, dans le même temps, la territorialisation apparaît comme une solution généralisée pour l'adaptation de l'action publique aux nouveaux enjeux. Les périmètres sur lesquels pèsent des prescriptions particulières ou qui conforment l'espace de mise en œuvre de politiques se sont multipliés : pour la prise en compte des risques, l'inscription spatiale des valeurs environnementale et patrimoniale, la détermination des ayants droit pour certaines politiques sociales ou la construction de projets de développement

---

<sup>2</sup> Cf. les rapports de Jean-Pierre Sueur [1998] sur la politique de la ville, de Jean Auroux [1998] sur l'ensemble des zonages, de Geniève Perrin-Gaillard et Philippe Duron [2001] sur les zonages d'aménagement du territoire et d'environnement, mais aussi les textes préparatoires de la Loi solidarité et renouvellement urbain qui fondent, sur une critique du zonage et sur un nouveau rapport entre planification spatiale et projet, l'évolution des documents d'urbanisme.

local. On assiste aujourd'hui non seulement à la multiplication et à la superposition de zonages sectoriels, de contrats à base territoriale dotés de capacité de mobilisation des acteurs, mais aussi à leur mise en débat dans la société par la généralisation des conflits, controverses et de processus de participation.

Cet ouvrage est né de l'interrogation de cette contradiction : multiplication des usages et des critiques des zonages. Les textes réunis ici ne proposent pas de revaloriser le zonage comme technique de spatialisation de l'action publique, mais de partir d'études de cas pour interroger ces processus dans leur dimension territoriale. Il s'agit de tenter de sortir de l'évidence et de la technicité de délimitations qui se présentent le plus souvent comme identification de qualités, « vocations » ou de caractères de l'espace, pour les considérer comme des actes de dénomination, qualification, valorisation qui instituent des territoires d'action.

Notre objectif n'est donc pas d'offrir une réflexion sur les outils ni une évaluation de leur efficacité. Nous avons plutôt choisi de considérer les zonages comme configurant des situations, à partir de différentes formes de qualifications de l'espace, et donc de centrer notre approche sur les contextes d'action produits par leur généralisation. Le zonage, la planification spatiale, la délimitation de périmètres de discrimination positive instaurent un mode particulier de territorialisation de l'action publique. Il est possible d'interroger ces objets spatiaux non seulement à partir de leur efficacité pour la mise en œuvre de politiques mais aussi à partir d'autres types d'impacts : leur rôle dans les dynamiques résidentielles et économiques et les différentes formes de valorisation différenciée de l'espace, dans la diffusion de représentations liées à certaines parties d'espaces (typifications, stigmatisations) ; leur capacité à organiser un espace de débat et de négociation entre acteurs et à cristalliser conflits et controverses.

Le corps de l'ouvrage est organisé en quatre parties, reprenant quatre principaux usages des procédures de zonage : ceux qui ont pour objectif d'organiser l'urbanisation (Viviane Claude, Stéphane Nahrath), de territorialiser les valeurs patrimoniales et environnementales (Corinne Larrue, Brigitte Boissavit-Camus), de circonscrire les risques (François Duchêne, Corinne Larrue, Francesca Di Pietro) et de délimiter les espaces du développement local (Pascal Chevalier, Jérôme Dubois, Jean-Paul Carrière).

Cette introduction propose, à partir des recherches publiées ici et de la littérature sur ce thème, une approche non sectorielle des actes de zonage qui autorise de sortir du référentiel de chaque politique pour focaliser la réflexion sur les effets spatiaux et territoriaux de la généralisation de ces pratiques de découpages de l'espace.

Ici comme dans la suite du texte, le terme de zonage est utilisé dans un sens restrictif comme équivalent de périmètre de prescriptions ou d'action. Nous excluons donc les maillages administratifs et les typologies

analytiques<sup>3</sup>. Les zonages analysés sont de deux types : ceux qui produisent, un maillage ou un pavage de l'espace inscrivant chaque espace dans une typologie réglementaire (planification de l'occupation des sols) et ceux qui délimitent des sous-ensembles spatiaux particuliers sur lesquels portent des prescriptions (espaces protégés, zones à risques, zones à aider). Dans les deux cas, il s'agit de modalités spécifiques de spatialisation de certaines politiques publiques<sup>4</sup>.

## Une saisie territoriale de l'espace

### *Genèse de la planification spatiale urbaine*

Les travaux de Viviane Claude, comme ceux réunis dans un ouvrage dirigé par Christian Topalov sur les divisions de la ville [Topalov, 2002 : 6], permettent d'inscrire les zonages dans le temps long de la mise en œuvre de découpages territoriaux de l'espace urbain. En ce sens, les zonages participent d'un processus plus ancien de « territorialisation des divisions urbaines », de « mise en ordre de l'espace » qui impose « la lisibilité des formes et la clarification des usages » [Claude, 51]. Christian Topalov identifie « un ancien régime spatial » [2002 : 434] que l'on peut opposer aux réformes qui instaurent une vision territoriale de l'espace urbain et généralisent les découpages territoriaux d'abord comme mode de gestion administrative puis comme modalité d'intervention, de prescription et d'action. Les villes de cet ancien régime spatial ne sont pas des villes du désordre, mais celles d'un ordre policier omniprésent et garant d'un contrôle social traditionnel [Claude, 50]. Les circonscriptions organisant ce contrôle ne sont pas pensées comme des ensembles spatiaux délimités par la continuité et l'exhaustivité, mais comme une addition de lieux, de bâtiments, de personnes aux statuts divers. Ces réformes se mettent en place au XVIII<sup>e</sup> siècle en Europe<sup>5</sup>, mais cette pratique se diffuse aussi sur l'ensemble des continents. L'expansion occidentale induit « un double processus de démantèlement des anciens découpages urbains et de territorialisation des nouveaux » [Topalov, 2002 : 440].

---

<sup>3</sup> Alors que certains auteurs peuvent les dénommer « zonages institutionnels ou administratifs » et « zonages de savoir » [Auroux, 1998 ; Le Gléau, 2000].

<sup>4</sup> Il me semble nécessaire de différencier ces deux types de périmètres de ceux qui ont pour but d'organiser des circonscriptions de gestion politique et administrative. Néanmoins, le texte de Jean-Paul Carrière, dans cet ouvrage, qui analyse les effets de l'utilisation de maillages administratifs pour la mise en œuvre de politiques régionales ou de discriminations positives, montre toutefois que la séparation n'est pas toujours aussi nette.

<sup>5</sup> Ce découpage de l'espace urbain en sous-ensembles délimités et nommés à usage administratif et politique a été particulièrement précoce en Italie [Marin, 2002].

On peut donc replacer l'apparition du zonage et de la planification spatiale non seulement dans la continuité des mesures hygiénistes de séparation des fonctions ou de promotion de la circulation de l'air et des eaux<sup>6</sup> et dans l'instauration de prescriptions pour les nouvelles constructions<sup>7</sup>, mais aussi dans celle de l'utilisation de découpages territoriaux pour délimiter les circonscriptions administratives et de contrôle. La spécificité du zonage comme technique de spatialisation de l'action sur la ville est bien de lier découpages territoriaux et mise en œuvre de prescriptions. D'une certaine manière, le zonage est une étape supplémentaire dans la construction d'un « espace urbain déchiffrable par d'autres que ceux qui y vivent » [Claude, 52], dans la « mise en équivalence des individus en tant qu'administrés » qui met fin aux statuts personnels [Topalov, 2002 : 436]. On pourrait d'ailleurs estimer qu'il effectue aussi une mise en équivalence des terrains et des constructions au sein de chaque catégorie de zone et des espaces classés dans une même catégorie de zone. Le développement du zonage comme technique cartographique et d'action peut être analysé comme une étape dans le processus de rationalisation de l'action publique identifié par Max Weber [Bayet, Le Bourhis, 2000].

Les villes allemandes ont été les premières à être dotées à partir des années 1870<sup>8</sup> de plans d'aménagement reposant sur l'identification de zones. Dans des villes en très forte croissance, ces plans faisaient une large place à la projection du réseau d'infrastructures. Toutefois l'innovation principale consista à différencier les droits de construire selon des sous-ensembles urbains. Dans ce contexte, la planification spatiale fut d'abord une tentative de séparer l'habitat de l'industrie, de contrôler le marché foncier et un outil de réduction des densités des quartiers d'habitat [Claude, 51].

L'utilisation du zonage était présente sous une forme élémentaire aux États-Unis dès les dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle à San Francisco et à Modesto, mais c'est le plan de New York de 1916 qui instaura une forme nord-américaine de zonage issue d'une approche globale de la ville. Celui-ci introduisit une régulation des hauteurs et de la densité à partir de trois zones : zone résidentielle, zone des affaires, zone sans restriction [Ruegg, 2000].

En France, le renforcement de l'action publique urbaine passa au XIX<sup>e</sup> siècle par l'élargissement du droit d'expropriation pour utilité publique qui

---

<sup>6</sup> Qui peuvent s'accommoder de réglementations utilisant des prescriptions ponctuelles et d'interventions basées sur le droit de voisinage.

<sup>7</sup> Qui peuvent exister sans zonage. Viviane Claude [2000 : 24] note qu'à Rennes, le règlement de construction établi pour la reconstruction des quartiers détruits par l'incendie de 1720 précisait les hauteurs de construction, les largeurs de rue, la nature des matériaux à utiliser.

<sup>8</sup> Cf. plan de Dresde 1870, de Francfort 1890, Munich 1893. Une loi prussienne sur l'urbanisme de 1875 a permis la diffusion du modèle [Gaudin, 1985]. Le terme de *zonung* est apparu en Allemagne vers 1900 [Ruegg, 2000].

rendit possibles les grands travaux de rénovation sur le modèle haussmannien, d'abord à Paris, puis aussi à Lyon, Marseille, Lille et Bordeaux. Ces travaux recomposèrent la ville à partir du boulevard et de la rue et instaurèrent l'alignement non plus comme une mesure correctrice mais comme un principe d'organisation. Toutefois, l'urbanisme haussmannien fut un urbanisme de régulation qui chercha moins à affecter les espaces « qu'à laisser se déployer les forces. Il raisonne sur l'infrastructure plus qu'il n'assigne » [Roncayolo, 1983 : 103]. Les tentatives de remodeler la ville centrale coexistaient avec une croissance non maîtrisée. L'aménagement haussmannien n'utilisa pas le zonage, il se caractérisait d'ailleurs par le mélange des fonctions [Choay, 1983].

En dehors de quelques innovations locales, la généralisation du zonage comme façon de penser l'action sur la ville s'est faite après la première guerre mondiale. Viviane Claude identifie une triple filiation, concernant d'abord les innovations de l'administration coloniale française<sup>9</sup>, puis la réglementation sur les risques industriels<sup>10</sup>, et enfin la série de dispositions législatives et réglementaires édictée entre 1919 (loi Cornudet) et 1924 qui institutionnalisent les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Ces plans organisèrent l'aménagement des espaces hérités et les extensions de la ville, « l'affectation prévisionnelle de l'ensemble des usages du sol et cherchent leur cohérence à l'échelle de la ville entière » [Gaudin, 1985 : 11]. Les travaux de Viviane Claude comme ceux de Jean-Pierre Gaudin soulignent l'importance de ce moment de l'action urbaine souvent occulté dans les histoires de l'urbanisme. Entre 1926 et 1939, plusieurs centaines de villes ont élaboré un plan d'extension. Ces travaux de recherche soulignent la grande continuité méthodologique avec la Loi d'orientation foncière de 1967 pourtant présentée comme l'avènement d'un urbanisme « actif » dont l'émergence n'aurait été possible que grâce à la conformation d'une administration centrale spécialisée [Gaudin, 1985]. Entre les deux guerres, on assiste bien à la genèse d'une phase nouvelle de l'action sur la ville, puisque les entreprises d'édilité de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les projets d'embellissement, les programmes haussmanniens de re-modelage des tissus urbains, ont laissé la place à des tentatives de planifier la croissance urbaine et d'organiser l'espace intra-urbain.

---

<sup>9</sup> En particulier au Maroc en 1913-1915 où les premiers urbanistes français ont introduit la « séparation fonctionnelle de l'espace ».

<sup>10</sup> La loi de 1917 sur les établissements dangereux.

*Diffusion du zonage comme mode de spatialisation de l'action publique*

Innovations coloniales, protections contre les risques industriels ou planification spatiale des usages du sol, l'utilisation du zonage s'est généralisée comme outil d'aménagement urbain. Or, celui-ci est aujourd'hui devenu un élément du vocabulaire de l'ensemble des politiques publiques. La saisie territoriale de l'espace par l'action publique a connu deux processus complémentaires : d'une part, les zonages en milieu urbain se sont multipliés, de nouveaux périmètres se superposent aux anciens en fonction d'objectifs différents (protection du patrimoine, prévention des risques, politiques sociales, développement économique) ; d'autre part, tout l'espace tend à être soumis à des zonages qui instaurent des prescriptions fines dans le monde rural et un contrôle plus strict des usages des milieux naturels. Bien sûr, il s'agit d'un processus présentant des temporalités et des validités différentes selon les contextes, mais l'on peut identifier une tendance généralisée au découpage de l'espace par différents types de périmètres de prescription ou d'intervention.

Cette expansion du zonage en dehors de l'espace urbain prend la forme de la multiplication des périmètres de protection des milieux « naturels », mais aussi de la diffusion dans le monde rural de la planification des usages du sol (attribution des droits de construire, patrimoine). En France, depuis la loi de 1930 sur les sites naturels, qui non seulement protège des espaces délimités, mais permet la création de zones de protection autour de ces sites, les procédures territorialisées de protection du patrimoine naturel, de l'environnement ou de la biodiversité se sont multipliées. Dans le domaine de la protection de l'environnement, on observe la généralisation d'une approche territoriale : rappelons que l'élaboration de listes d'éléments de la faune et de la flore à sauvegarder a précédé la délimitation d'espaces à protéger comme paysages, habitat ou écosystème.

La mise en œuvre de la protection de l'environnement passe par la construction de catégories spatiales d'identification et d'intervention. La construction du droit de l'environnement est aussi un processus de qualification des différents espaces (littoral, montagne, périphérie des villes) et des différents milieux (air, eau, sol, sous-sol). Pour être saisi par l'action publique, « l'environnement » doit être décomposé en espaces ou milieux dotés de qualités particulières et institués comme catégorie du droit. Les découpages se sont multipliés avec chacun leur statut particulier : parcs nationaux, réserves naturelles, espaces boisés, sites classés. Certains juristes considèrent que l'on assiste à une spécialisation du droit par type de territoire : il existerait un droit de la montagne, un droit du littoral, un droit des zones humides et un autre des zones urbaines, un droit des sites et des espaces naturels sensibles [De Klemm, 1989]. Ce processus de délimitation



de biens communs a pu être analysé comme une « publicisation » de l'espace rural [Perrier-Cornet, 2002 ; Micoud, 2001].

Malgré la mobilisation d'une partie des acteurs du monde rural contre leur mise en œuvre<sup>11</sup>, la multiplication des zonages à l'extérieur des villes ne provient pas seulement de procédures de protection du patrimoine naturel ; la réalisation par un grand nombre de communes rurales de documents « d'urbanisme » introduit une typologie opérationnelle de l'occupation du sol.

Michel Marié et Jean Viard ont intégré l'analyse de l'expansion du zonage au sein de leur étude de quatre communes du pays d'Aygues au sud du Luberon. Un premier niveau d'analyse consiste à assimiler ce processus à une pénétration de l'État et de ses institutions au sein des sociétés locales. Le plan d'occupation des sols, en codifiant les espaces, leur ferait perdre une partie de leur singularité. « Le POS est ce qui permet à un terroir de passer du particulier au général, selon des règles types élaborées dans les hautes administrations, d'entrer dans un espace de similitude et comparabilité. Ainsi des terres deviennent gérables dans le nouvel ordre qui leur est désigné et qui en transforme le sens » [Marié, Viard, 1988 : 121].

Au-delà des analyses de l'imposition d'un mode de pensée techniciste sur les sociétés rurales, Michel Marié [1981] s'intéresse aux capacités locales à instrumentaliser les nouveaux codes. Si les tendances au remplacement des modes traditionnels de régulation sociale par une régulation technique codifiée par le zonage existent, il montre surtout que le POS « substitue un code explicite à un mode antérieurement indicible et invisible de gestion des conflits spatiaux » [1981 : 52]. Les nouveaux documents de planification des sols manifestent et renforcent les différences des structures agraires et de la composition sociale des différentes communes étudiées. Ainsi le document d'urbanisme deviendrait-il dans certains contextes une autre façon d'exprimer les arrangements et négociations qui caractérisent les relations de chaque société locale à son terroir : « La qualité d'un POS ne tient pas tellement à ce qui est codifiable mais surtout à sa capacité à tenir compte de ce qui ne l'est pas » [Marié, 1981 : 47]. Au total, le processus de zonage a un double impact de protection de certaines caractéristiques des espaces ruraux mais aussi d'introduction d'une modernité liée à une façon de codifier les relations à l'espace des sociétés. Michel Marié et Yves Barel [1988] ont ainsi montré que ces processus de codification pouvaient former de nouvelles scènes d'expression pour les acteurs et intérêts locaux dans une tension paradoxale entre « le code et le territoire », dans la multitude des jeux « du code et de la ruse ». Or, les règles de la planification spatiale sont complexes et cette

---

<sup>11</sup> Un rapport du Sénat [Legrand, 1997] a rendu compte des difficultés de la première phase de mise en œuvre de la directive Habitat, qui instaure le réseau d'espaces protégés Natura 2000.

complexité renforce le poids « d'un marchandage technico-politique entre administration et élus locaux, centre et société locale » [Barel, 1988 : 9].

La généralisation de la codification du territoire rural offre une nouvelle médiation entre les sociétés et l'espace. Si cette modernisation peut détruire des sociétés locales, elle peut aussi être le support de la construction d'une nouvelle façon de penser le local, d'une re-crédation d'un local [Barel, 1988 : 13], qui s'exprime en mobilisant les catégories et les procédures d'action publique.

### **Spatialiser savoirs et pouvoirs**

Le zonage n'est pas seulement l'instauration de prescriptions liées à un périmètre ; il inscrit cette zone dans une typologie des espaces, dans un système de catégories et dans un modèle d'ordre et de société. Il réalise une mise en code de l'espace, au sens où Yves Barel propose de désigner par code « toute mise en ordre de l'action et de la pensée prétendant s'abstraire de particularités spatiales ou temporelles » [1988 : 3]. En liant connaissance et action, il œuvre comme une forme de « pouvoir-savoir »<sup>12</sup>. Les typologies mises en œuvre, ou la simple identification d'espaces objets d'une politique particulière, spatialisent des systèmes de classification qui introduisent des hiérarchies explicites ou implicites, des systèmes de valeurs liés au cadre de causalité de chaque politique publique sectorielle.

La mise en place d'un plan d'aménagement n'a pu se faire que lorsqu'il a été possible de penser les agglomérations comme des entités, ce que réalisa progressivement le savoir sur la ville qui se construit au XIX<sup>e</sup> siècle [Ruegg, 2000]. La représentation de zones homogènes est devenue une façon généralisée de concevoir l'organisation de la ville. Les premières études sociales et sanitaires décrivaient et cartographiaient les phénomènes étudiés. Certes, ces tentatives de description n'ont pas créé les divisions morphologiques, sociales et fonctionnelles de la ville du XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup><sup>13</sup>. L'innovation résida dans leur figuration sous la forme de zones. Le zonage offrit une définition territoriale des divisions urbaines avec pour effet symbolique, par les représentations qu'il diffuse, mais aussi pratique, par les réglementations qu'il impose, de renforcer à la fois l'homogénéité de chaque zone et sa différenciation par rapport au reste de l'espace considéré.

---

<sup>12</sup> Si, pour Brian Harley [1995] qui s'inspire de Michel Foucault, toutes les cartes « œuvrent dans la société comme une forme de 'pouvoir-savoir' », cette fonction est clairement présente dans les cartes supports de zonages.

<sup>13</sup> Leur perception a été renforcée à cette époque non seulement par les cartographies sanitaires et la théorie des miasmes, mais par les grandes opérations de production de quartiers ou par les projets liés au déclassement des fortifications [Roncayolo, 2000].

À l'époque de la mise en œuvre des premiers plans d'extension, une nouvelle conception de l'intervention sur la ville s'est diffusée, qui impliquait de lier une phase de diagnostic, de connaissances - statistiques et description de l'occupation sol - et une phase de projet. L'affectation de fonctions à certaines zones repose sur la détermination de « vocations » des espaces. Le zonage apparaît alors comme « un moyen essentiel de mise en relation entre les données chiffrées de l'enquête urbaine et les instruments juridiques du plan, par le biais d'une cartographie zonale » [Gaudin, 1985 : 65].

Viviane Claude [49] montre que l'on peut distinguer dans la mise en place des plans d'aménagement urbain deux phases, « celle de la différenciation gestionnaire des usages du sol, qui assure la reproduction de l'état des choses, et le zonage de la "planification" qui se présente comme un outil d'une action globale et anticipatrice sur le territoire ». Il me semble que, dans l'utilisation contemporaine du zonage, les processus de découpage de l'espace possèdent cette double fonction. D'une part, le zonage met en ordre l'existant et l'intègre dans une typologie compréhensive et prescriptive, d'autre part, le zonage de planification inscrit dans l'espace d'aujourd'hui une vision de l'organisation spatiale future.

Le zonage repose sur la transformation de délimitations ancrées sur des savoirs spécifiques en territoires d'action. On retrouve ces processus d'identification, de nomination, de qualification, d'inscription dans une typologie opérationnelle et de prescriptions à des époques, dans des lieux et pour des domaines d'intervention très différents<sup>14</sup>. S'appuyant sur des savoirs naturalistes, les politiques environnementales construisent des catégories qui, elles-mêmes, instituent et diffusent une perception particulière du monde sur la base d'un zonage écologique<sup>15</sup>. L'action publique environnementale consacre « par des parcs naturels, des arrêtés de biotope, par des conventions régionales et internationales ce qu'on pourrait appeler des nouvelles circonscriptions légitimes d'exercice du pouvoir » [Micoud, 1996, 113].

La première phase de la grande majorité des processus de zonage se présente comme une identification de l'existant. Or, par delà leur apparence d'évidence, de simplicité ou de technicité, ces processus d'identification instaurent déjà une mise en forme de la réalité selon une certaine conception des phénomènes étudiés mais aussi de leur spatialisation. Le texte de Jean-Paul Carrière montre combien les effets que l'on peut attendre d'une

<sup>14</sup> Lors de la mise en œuvre des premiers plans d'extension en France dans les années 1920, comme dans le processus de planification écologique du territoire initié au Mexique dans les années 1990.

<sup>15</sup> Peu utilisée en France, cette expression, généralisée en Belgique, me semble bien caractériser le processus de territorialisation des politiques de protection de l'environnement [CEDRE, 2002].

politique de développement régional sont liés aux types de découpages que l'on utilise. Dans le domaine de l'aménagement du territoire ou de la politique de la ville, les débats sont vifs sur la pertinence des critères « objectifs » de délimitation des périmètres de discrimination positive [Sueur, 1998]. Malgré l'affichage de critères statistiques vérifiables, les exemples sont nombreux d'adaptation des limites aux nécessités (politiques) de prise en compte du caractère « exceptionnel » de situations locales justifiant une application souple des critères statistiques. Le cas bien connu des zones franches urbaines instituées en 1996 dans le cadre de la politique de la ville montre, pour certains sites, que les délimitations peuvent s'affranchir de plusieurs critères définis par la loi [Buguet, 2000].

Mais c'est peut-être dans le domaine de la territorialisation du risque et des nuisances que ce processus apparaît le plus clairement comme une technique imparfaite de spatialisation des phénomènes étudiés. C'est le cas par exemple de l'indice<sup>16</sup> permettant aux Plans d'exposition au bruit (PEB) de spatialiser la nuisance sonore sous la forme d'une zone homogène qui ne tient compte ni du relief ni des mesures de bruit effectuées au sol, ou des modèles utilisés par la DRIRE<sup>17</sup> pour lier danger industriel et distance spatiale. Ces délimitations sont imprécises et ne rendent pas compte de la véritable diffusion spatiale du bruit ou d'une catastrophe. De plus, François Duchêne révèle l'existence de débats entre spécialistes sur la possibilité même de territorialiser les risques d'incendie ou d'explosion et de délimiter en conséquence les zones concernées. Les débats sur les périmètres à instaurer se font sur la base de cartes présentées comme « scientifiques », alors même que la territorialisation implique une exhaustivité construite à partir de généralisations et d'approximations. Par exemple, lorsque les données sur la crue « centennale ne sont pas disponibles, les discussions se font sur la base d'une représentation théorique de celle-ci » [*ibid.*, 156]. Le texte de Corinne Larrue et Francesca Di Pietro montre que même lorsque la mémoire d'une importante crue est proche (1960 pour le cas d'Argenton-sur-Creuse) les délimitations utilisées résultent d'interprétations minimales ou maximales du risque.

Il n'en reste pas moins qu'une fois tracées sur une carte, ces zones deviennent un élément de qualification d'une situation spatiale. C'est le cas du tracé conventionnel de l'expansion de nuisances ou risques qui est assimilé par ceux qui résident à l'extérieur comme une assurance de protection. Nuisances et risques sont ainsi cantonnés et symboliquement maîtrisés. L'analyse des conflits autour de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry

---

<sup>16</sup> Le passage récent de l'indice « psophique » à l'indice LDEN (day-evening-night level) permet de pondérer la gêne sonore en fonction de trois périodes (jour, soirée, nuit), mais ne modifie pas les conditions de la spatialisation.

<sup>17</sup> Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

[Melé, 2005] montre qu'un grand nombre de plaintes concerne le non-respect des zones de bruit considérées par les habitants comme des couloirs obligatoires pour les avions. Cette demande, de la part des associations d'habitants, de territorialisation du bruit, se heurte à la réalité du phénomène qui dépend non seulement des conditions météorologiques mais aussi de la gestion du trafic aérien, laquelle n'impose pas de couloir d'approche strictement défini. En outre, la publication des cartes des zones du plan d'exposition au bruit, permettant de limiter l'urbanisation mais aussi de financer l'isolation phonique de certains logements<sup>18</sup>, a, dans le cas des nouvelles pistes en projet, déclenché la mobilisation d'habitants. Ceux-ci revendiquent un statut de futurs riverains et, donc, un intérêt à agir, à partir de l'espace de nuisance potentiel délimité par le PEB ; et cela, alors même que les autorités aéroportuaires considéraient ce document, qui utilisait les niveaux de bruit les plus fins possible, comme une preuve de la bonne volonté des pouvoirs publics dotée de la capacité de pacifier les revendications des habitants. Avant la construction des nouvelles pistes, la représentation graphique des nuisances fonctionne comme l'introduction d'une nouvelle spatialisation du bruit dans le contexte local et sert de base à la définition d'un collectif affecté par le projet. L'association d'habitants la plus combative a même intégré dans ses statuts la lutte contre les documents de contrôle de l'urbanisation, constituant ainsi les zonages de gestion des nuisances en symbole de la construction des nouvelles pistes.

Cette mise en relation entre connaissance et action est donc plus complexe que la simple transcription d'un savoir sur l'espace au sein des politiques publiques. Les études qui analysent finement les actes de délimitation montrent que ceux-ci reposent certes sur une façon d'envisager l'espace et ses vocations, sur un « savoir » que l'on veut spatialiser, mais surtout que les limites s'adaptent à d'autres valeurs de l'espace : en particulier les valeurs foncières portées par la mobilisation des grands acteurs du marché foncier, mais aussi les valeurs politiques portées par les acteurs politiques locaux, « entrepreneurs de territoires » [Bourdin, 1992], pour qui il est important d'être inclus dans des zonages ressources et d'être exclus des zones perçues comme des contraintes. Dans le cas du projet de Parc naturel régional de la Margeride, Pascal Chevalier, qui analyse finement les processus de négociation et les enjeux liés à la constitution d'un périmètre et à sa justification, conclut à une inversion de la logique, le périmètre proposé apparaissant d'abord comme un espace d'alliances politiques, alors que « sont recherchés *a posteriori* de possibles éléments de concordance justifiant la création du parc » [Chevalier, 235].

---

<sup>18</sup> Puisque les zones définies par le Plan d'exposition au bruit permettent de mettre en œuvre le Plan de gêne sonore qui accorde des indemnisations pour isolation phonique sur la base d'un critère d'antériorité.

Dans un contexte institutionnel différent, celui du Parc national de la Vanoise, Lionel Laslaz [2004] a montré que la forme particulièrement découpée de la zone centrale ne correspond à aucun impératif naturaliste mais à une logique de compromis entre l'intérêt public, porteur de la valeur environnementale, et les objectifs locaux de développement touristique (épargner les domaines skiables). Chaque commune a négocié très précisément les terrains intégrés dans la zone centrale. François Duchêne, quant à lui, révèle aussi, à propos du risque industriel, l'existence d'adaptations au contexte local de limites qui se présentent comme ancrées sur des expertises scientifiques, les élus locaux cherchant à négocier un tracé qui épargne le plus possible leurs projets en cours.

Face à ces pratiques et dans le but d'éviter des distorsions de concurrence liées à la mise en œuvre des zonages de discrimination positive, l'Union européenne a souhaité renforcer son contrôle sur les modalités nationales de découpages. Cherchant à imposer l'utilisation de critères statistiques « objectifs », les services de la Commission multiplient les procédures de cadrage des politiques nationales<sup>19</sup>. Pourtant, la définition des zonages de l'objectif 1 de la politique régionale européenne révèle, pour Christophe Terrier [2000] une forte intrication entre critères statistiques et négociation inter-États : « En pratique, on a testé plusieurs combinaisons d'indicateurs jusqu'à ce que le zonage obtenu soit politiquement acceptable par les États membres » [2000 : 71]. De plus, les critères permettant de déterminer les zones éligibles pour l'objectif 2 semblent aujourd'hui surtout marqués par un usage particulier à la Commission européenne du rapport entre une base statistique imparfaite dans sa comparabilité - NUTS - et une volonté d'imposer des règles aux États [*ibid.*]. Le résultat s'apparente plus au bricolage statistique et au jeu avec les règles complexes imposées qu'à la mise en rationalité des pratiques de découpage.

### **Le sens de la limite**

Quel que soit le domaine d'action publique qui l'utilise, le zonage implique un acte de délimitation, de découpage de l'espace, plus exactement l'utilisation de procédés cartographiques de délimitation d'ensembles spatiaux. Au sens strict, ce n'est pas l'espace qui est découpé, mais des limites sont représentées sur une carte qui devient à la fois support, expression et seul moment où les tracés se donnent à voir dans leur cohérence zonale. En effet, même lorsque des dispositifs délégués sont chargés de matérialiser ces limites sur le terrain, il s'agit le plus souvent seulement de

---

<sup>19</sup> Les nouveaux zonages de la Prime d'aménagement du territoire sont ainsi soumis à des critères d'utilisation d'un type de maillage unique (les zones d'emplois ont été utilisées) et à des modalités précises de calcul des inégalités entre zones [Terrier, 2000].

points, de panneaux indiquant que l'on pénètre dans une zone dotée d'un statut particulier. De plus, des cartes de plus en plus nombreuses sont implantées « sur le terrain » pour l'information de la population sur la valeur et le statut institutionnel de l'espace. Ces documents graphiques relient un point de consultation à un ensemble spatial et diffusent une vision territoriale des pratiques spatiales.

La carte est présente à toutes les étapes du processus, au moment des études, comme façon de représenter l'action de délimitation, mais aussi comme moyen de rendre public les prescriptions territorialisées. Pour un non-spécialiste, le contact avec les politiques qui utilisent le zonage comme mode de spatialisation prend la forme d'une recherche de « sa » localisation sur une carte. Le zonage et sa représentation graphique tendent à être considérés comme équivalents. La carte joue un rôle fondamental dans la naturalisation des zones et tend à masquer le fait que le zonage est bien une action.

En France, c'est au moment des débats sur les plans d'extension que les représentations graphiques de la ville prennent de plus en plus de place, jusqu'à incarner l'ensemble du document de planification. La carte du plan, sous la forme de représentation zonale d'une typologie opérationnelle, diffuse une image ordonnée du monde et proclame la saisie de l'espace par l'action publique.

Dans le domaine de la planification urbaine comme dans celui des risques, des nuisances, de l'environnement ou du patrimoine, les représentations du zonage unifient l'image de ces phénomènes. Les supports cartographiques ont la capacité d'exercer un effet de réalité, de construire un consensus autour d'un projet [Lussault, 1995], ou au minimum de réaliser ce que les institutions allemandes d'aménagement du territoire, grandes productrices de cartes, nomment une « coordination par l'information ». Même si les cartes des zonages peuvent susciter des controverses, si les limites peuvent être questionnées par des acteurs non institutionnels sur la base d'un (contre-) savoir expert, celles-ci sont une base des discussions. Pour François Duchêne, cet effet d'homogénéisation et de stabilisation serait d'ailleurs, du moins dans le domaine des risques, une fonction première et implicite de ces outils. Il souligne aussi la force symbolique de la forme simple, la force de la limite dessinée sur la carte, qui représente les priorités d'action des organismes qui les tracent et non le danger, mais deviennent « la matrice commune de ce que sera le risque » [Duchêne, 163].

Les zonages sont en général représentés sous la forme du trait continu dont l'intérieur est affecté d'une couleur ou d'une trame. Les cartes, souvent à petite échelle, semblent pouvoir s'accommoder d'une certaine imprécision. La différenciation entre les zones semble plus importante que leur délimitation précise. Mais, lorsqu'il s'agit de rendre opérationnelles les prescriptions portées par la zone délimitée, la précision s'impose. Les acteurs

des politiques publiques sont sommés de présenter des cartes à la parcelle permettant de déterminer sans contestation possible quel terrain, quelle construction sont concernés par les modalités d'action liées à la mise en œuvre du zonage<sup>20</sup>.

Cet impératif de précision est susceptible de devenir source de controverses ou de contentieux. C'est le cas dans les processus de délimitation des risques étudiés par François Duchêne qui relève que les études sont réalisées sur des cartes au 1/25 000 alors que les parcelles ne sont correctement identifiables que sur les cartes aux 1/5 000. C'est aussi le cas dans les situations que j'ai pu observer au Mexique, où une partie des difficultés de l'instrumentalisation des zones déterminées par les documents de planification urbaine ou de protection de l'environnement [Melé, 1994, 2001] tient à la petite échelle du seul document susceptible de consistance juridique en cas de contentieux, celui publié au Journal officiel. Corinne Larrue et Francesca Di Pietro [197] évoquent une controverse liée à l'épaisseur du trait sur la carte du programme d'intérêt général (PIG) qui circonscrit le risque inondation.

En milieu urbain, la plus grande partie des découpages de zones suit le tracé des rues. Cette fonction de séparation de la rue semble aujourd'hui aller de soi. Or, elle sert surtout à simplifier le tracé de la zone. Cette pratique s'est généralisée au XVIII<sup>e</sup> siècle pour le découpage des circonscriptions administratives intra-urbaines [Topalov, 2005]. Les circonscriptions antérieures, non moins précises, étaient composées de listes de rues et d'édifices. Les critiques du zonage insistent sur le caractère artificiel de l'usage de la rue comme limite alors que celle-ci est souvent perçue comme une unité. Lorsque le découpage introduit une inégalité de traitement entre les deux côtés d'une rue, comme c'est le cas par exemple des limites des politiques sociales territorialisées ou des zones franches urbaines, les ayants droit potentiels revendiquent une unité de traitement sur la base de la morphologie urbaine.

En France, dans le cas des plans de gêne sonore, alors même que l'ADEME<sup>21</sup>, gestionnaire des aides, est capable d'identifier parcelle par parcelle les constructions éligibles, c'est la précision de la limite qui est remise en cause par les associations de riverains qui questionnent la possibilité même d'une territorialisation du bruit et font pression pour une application souple de l'indemnisation des travaux d'isolation phonique. Il semble d'ailleurs qu'un

---

<sup>20</sup> Le guide méthodologique des documents d'objectifs de Natura 2000 [1998] édité par le ministère de l'Environnement alerte les rédacteurs des projets sur les difficultés de représentation des zones et rappelle que lorsque l'objectif est de mettre en place une protection forte, on ne peut se contenter de tracer une zone sur une carte mais qu'il est nécessaire de lister les parcelles et leur propriétaire.

<sup>21</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.



traitement au cas par cas des demandeurs proches de la limite, ait pu être mis en place autour de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry [Melé, 2005].

Le zonage produit donc des effets de discontinuités spatiales. Affectant des fonctions, des usages ou des prescriptions à des espaces, il crée des ensembles spatiaux délimités. Il n'a pas la capacité de saisir ou d'appliquer des prescriptions à des points isolés. En ce sens, il s'agit de l'introduction de discontinuités statiques [Gay, 1998]. La rupture est brusque ; de l'autre côté de la limite, la prescription, la ressource juridique, n'existe plus. Quelle que soit la sophistication des typologies mises en place, le zonage a de grandes difficultés à saisir la gradation, à penser les marges floues ; il ne fonctionne que sur le mode présence/absence<sup>22</sup>. Pascal Chevalier évoque la création d'un parc naturel régional comme l'introduction d'une nouvelle forme de « frontières institutionnelles ».

Pourtant, dans certains contextes, on observe une remise en cause de la fonction de frontière de la limite. C'est le cas pour deux processus d'inscription d'ensembles spatiaux sur la liste du Patrimoine mondial (site historique de Lyon et Val de Loire), que j'ai pu observer. La procédure d'inscription sur la liste du Patrimoine mondial implique la détermination d'une zone précise, dotée de qualités particulières et support des politiques de protection de l'État demandeur. Or, dans les deux cas, les acteurs chargés de valoriser cette inscription et de mettre en œuvre des stratégies d'image et de développement local nient la pertinence de la limite tracée et tentent d'extraire la qualification proposée d'une territorialisation perçue comme restrictive. Sur les deux sites, l'inscription n'a été possible que grâce à un travail d'adaptation des limites aux recommandations des experts mandatés par le Centre du patrimoine mondial de l'Unesco, pour lequel le processus d'inscription est bien un travail précis de qualification de l'espace nécessitant une vérification, non seulement de la qualité des espaces proposés, mais aussi de la compatibilité des usages et des protections existantes. Si l'inscription du centre-ville de Lyon, dans des limites qui ne sont pas celles du secteur sauvegardé mais celles des anciens remparts détruits au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, a pu être considérée comme la réactivation d'un périmètre historique oublié et son appropriation par une partie de la population [Denèfle, 2002], la stratégie de la mission du patrimoine mondial mise en place pour tenter de valoriser le label de patrimoine mondial n'a pas été de marquer ce territoire, de délimiter un nouveau centre historique incluant la ville du XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup>, mais au contraire d'afficher pour objectif la diffusion des retombées du statut de ville-patrimoine mondial sur l'ensemble de l'agglomération.

---

<sup>22</sup> Même si les procédures de zones tampons ou zones périphériques tentent de pallier cette incapacité.

Les enquêtes réalisées par Franck Huyghues Despointes auprès d'acteurs locaux sur les attentes liées à l'inscription du Val de Loire révèlent un processus similaire d'euphémisation des limites. Alors qu'un nouveau tracé a dû être adopté pour exclure la centrale nucléaire de St-Laurent-des-Eaux, les acteurs locaux semblent refuser d'attribuer un rôle et une valeur aux limites. Même si les cartes publiées diffusent la perception d'une différenciation entre le Val de Loire - dans la définition de l'UNESCO - et le reste de l'espace, de nombreux acteurs évoquent un périmètre à géométrie variable, la notion de « frontière agglutinante » est utilisée<sup>23</sup>. Le périmètre inscrit semble être envisagé comme le cœur d'une qualification qui doit « diffuser » sur un espace plus vaste. Des procédures sont prévues pour intégrer les communes et villes proches au sein d'une dynamique de protection et de valorisation des paysages<sup>24</sup>.

Tout se passe donc comme si la détermination d'une zone était considérée comme non adaptée à la spatialisation de la qualité nouvelle de « Patrimoine mondial » ; alors même que les délimitations reconnues comme pertinentes par l'Unesco reposent sur des savoirs historiques - emplacement de l'ancienne muraille - ou naturalistes - coteau ou lien paysager avec la Loire, et que l'utilisation du label « patrimoine mondial » n'est autorisée qu'à l'intérieur de cette limite. Les acteurs chargés de transformer l'inscription en atout de développement dé-territorialisent symboliquement cette qualification par un discours fondé sur la notion de diffusion et en tentant d'impulser des projets indépendamment de leur localisation précise. La zone tampon n'est plus pensée comme devant protéger le bien inscrit, mais comme un espace de rayonnement des valeurs attachées à la zone centrale, réalisant ainsi symboliquement une mise en ondulation concentrique de la valeur patrimoniale.

Dans un autre domaine, celui de la politique de la ville, on retrouve cette dénégation de la valeur de la limite. Les acteurs politiques et techniques privilégient le langage de l'ouverture, de la création de liens, les projets de destruction des limites ou de barrières visibles, alors même que l'instauration de cette limite et l'identification de zones de discrimination positive sont constitutives de leurs interventions.

---

<sup>23</sup> Cf. les entretiens réalisés par F. Huyghues Despointes [2002].

<sup>24</sup> Cette stratégie est clairement résumée par l'étude de préfiguration de la mission Val de Loire : « Il importe de s'intéresser aux valeurs patrimoniales de la Loire dans sa globalité plus qu'aux limites administratives et spatiales strictes de l'inscription. Au risque sinon de s'enfermer dans une logique de périmètre rigide et pesante, source d'inégalités, dans une limite qui d'ailleurs n'est pas géographiquement identifiée ni identifiable par les habitants et les visiteurs du Val de Loire », Cabinet DMC, septembre 2001, cité par Franck Huyghues Despointes [2002 : 80].

## **Stéréotyper des objets spatiaux**

Les zonages stéréotypent les objets et les phénomènes, aux deux sens du terme, celui de constitution de types invariables mais aussi celui de la typographie<sup>25</sup> : fondre en planche compacte une composition aux caractères préalablement mobiles. Une fois inclus dans une zone, des objets ou phénomènes sont tous chargés des qualités qui justifient son instauration.

Les ensembles spatiaux créés par le zonage sont caractérisés par l'exhaustivité : les fonctions, usages et prescriptions s'appliquent en tout point de l'espace délimité. Yves Dauge, acteur clé de l'inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine, offre une pertinente analyse du processus de territorialisation lié à la délimitation d'un périmètre, en notant que le patrimoine mondial est venu donner une continuité au patrimoine Loire « qui existait déjà mais qui était fragmenté »<sup>26</sup>. Il s'agit d'un processus de diffusion de la valeur patrimoniale à tout l'espace circonscrit. C'est bien pourquoi, il fut impossible d'inclure la centrale nucléaire au sein du périmètre. La première délimitation proposée par la France en 1999 a dû être redessinée avant l'inscription (acquise en novembre 2000). La centrale est toujours présente dans le paysage du Val de Loire mais sa qualification patrimoniale, introduisant pour certains experts et représentants d'États membres, une dissonance cognitive, a été évitée.

On retrouve cette caractéristique, particulièrement lisible dans le cas du patrimoine et de l'environnement, dans tous les dispositifs de zonages. Ce phénomène de diffusion existe alors même que l'établissement des typologies analytiques qui fondent les zonages repose sur une généralisation. De plus, la carte, comme les modes de représentations graphiques et la nomination des zones, procèdent à l'essentialisation de cette « vocation » du territoire. Une zone résidentielle, par exemple, est construite sur la base d'une identification de la fonction dominante, mais la représentation de celle-ci comme les prescriptions mises en place renforcent l'affectation d'un ensemble spatial à une seule fonction et repoussent les autres usages, de l'autre côté de la limite, vers d'autres zones. Sur la carte, les légendes succinctes renforcent ce processus de réduction de chaque espace à son « essence idéal-typique » [Lussault, 1995].

Il y a dans cette essentialisation de la zone dotée de façon homogène des mêmes qualités sur l'ensemble de l'espace, un effet de naturalisation, de production d'un objet qui prend valeur d'évidence. Si l'on sort du strict cadre

---

<sup>25</sup> Marc Guillaume utilise ce dernier sens de stéréotyper pour décrire le processus de fusion des immeubles anciens au sein d'un « centre historique » lesquels incarnent dès lors en bloc une valeur d'historicité [1986 : 140].

<sup>26</sup> Cf. intervention en conclusion de l'Université d'été, Habiter le patrimoine, Saumur, octobre 2003.

du zonage opérationnel, le succès de la « banane bleue », comme de la carte des espaces de vie de la DATAR est en partie liée à cette caractéristique. Même lorsque l'on sait que l'établissement d'une limite repose sur une convention statistique et graphique et que le maillage utilisé affecte à des espaces des caractéristiques qui sont liées à des personnes, des lieux ou des activités dont la répartition n'est pas uniforme sur l'ensemble de l'espace délimité, la carte garde cette capacité de faire exister des ensembles spatiaux. Le tracé sur une carte de limites conserve son pouvoir de révélation de discontinuités concrètes. La force de l'image en général et de la carte en particulier est telle que, pour Michel Lussault [1995 : 187], le sens commun lui prête « la capacité de montrer le vrai en toute circonstance ». Plus précisément, pour le type de carte qui nous intéresse ici, il semble que la croyance dans la carte soit indissociable de la confiance dans l'institution qui l'a produite<sup>27</sup>, la carte apparaissant ici directement comme le langage d'une institution.

À un autre niveau d'analyse, un type particulier de zone : la définition des abords par la politique du patrimoine me semble permettre d'illustrer ce processus de territorialisation lié à la capacité des zonages de stéréotyper des espaces, à leur caractéristique d'exhaustivité. Il n'est en effet possible de considérer le cercle de 500 mètres de rayon chargé de délimiter les abords d'un monument historique comme un zonage introduisant une prescription qui touche toute les constructions localisées à l'intérieur, que parce que, dans la pratique, il tend à être utilisé comme tel par les architectes des bâtiments de France. Instaurée en 1943, cette définition géométrique des abords produit un ensemble spatial au sein duquel toute modification sur un immeuble présent dans le champ de visibilité d'un monument classé ou inscrit doit être soumis à l'avis de l'ABF<sup>28</sup>. Or, faute d'une définition opérationnelle de la visibilité ou de la co-visibilité, objet d'un important contentieux, il semble que les ABF tendent à utiliser ce périmètre comme une zone délimitant l'extension spatiale de leur compétence [Frier, 1997]. Dans la plupart des centres historiques disposant de nombreux monuments classés, la superposition de ces périmètres tend à produire une nouvelle zone - plus ample que les secteurs sauvegardés - soumise au contrôle exhaustif des architectes porteurs de la politique du patrimoine. Ce cercle tracé à partir du point central, forme peut-être le seul type de zone qui peut s'affranchir de la recherche d'une adaptation de ces limites à l'espace concret. Il s'agit bien ici d'un processus de territorialisation de la valeur patrimoniale, qui rayonne à partir du monument quelle que soit la qualité du bâti environnant et, dans de nombreux cas, sans que la co-visibilité

---

<sup>27</sup> Comme l'a montré Christian Jacob [1997 : 466] « L'utilisateur ordinaire, ..., projette sur la carte la crédibilité qu'il reconnaît à son auteur ou à l'institution qui l'englobe ».

<sup>28</sup> Architecte des bâtiments de France. Dans le même périmètre, il est aussi possible d'inscrire ou de classer un immeuble présent dans le champ de visibilité d'un monument.

soit vérifiée. La possibilité attribuée aux collectivités locales depuis 1983 de promouvoir la réalisation d'une zone de protection du patrimoine architectural et urbain<sup>29</sup> constitue une tentative d'organiser ce processus de territorialisation de la vigilance publique : la superposition des limites des cercles des 500 mètres peut être remplacée par une seule limite négociée et adaptée aux caractéristiques de l'espace à protéger [Boissavit-Camus, 129].

## Qualifications juridiques de l'espace

Les zonages étudiés ont tous directement ou indirectement un effet normatif. Ils définissent des prescriptions territorialisées, déterminent des périmètres de discrimination positive, circonscrivent l'aire d'extension d'une action publique. Analysés dans leur dimension juridique, ils procèdent à une qualification juridique de l'espace<sup>30</sup>. Comme toute qualification juridique, celle-ci effectue un passage des faits au droit ; mais, dans le même temps, un territoire est délimité. Par cette double opération de délimitation et de qualification, certains espaces sont dotés d'un régime juridique particulier [Janin, 1996]. Ces deux aspects sont strictement associés dans la production d'effets juridiques. Les qualifications définissent des situations juridiques au sens d'ensembles de droits et de devoirs, tout en procédant plus ou moins directement à des affectations prescriptives par fonction. Les justifications légitimant ces qualifications diffusent une certaine fonction sociale à un sous-ensemble spatial. Il s'agit de la construction territoriale d'un statut juridique particulier basé sur des prescriptions délimitant des ayants droit, réglementant des pratiques ou les usages du droit de propriété au nom de l'intérêt public, de la protection de biens collectifs ou communs.

La dimension juridique des zonages possède une force spécifique qui tient à la légitimité et à l'efficacité que l'on prête à la règle de droit. Les qualifications juridiques définissent un devoir être de l'espace issu de l'appareil conceptuel des catégories des règles d'urbanisme ou du champ de l'action publique qui les fondent (protection du patrimoine ou de l'environnement, lutte contre les risques, aménagement du territoire). En ce sens, même si les zonages se présentent comme venant renforcer les « vocations » ou capacités de l'espace, on peut dire que les catégories introduites par les qualifications juridiques ne proviennent pas de l'espace et ses qualités, mais des catégories de l'action et sur le droit comme système de classification.

Il faut en effet souligner le rôle cognitif du droit. Celui-ci, quelle que soit sa mise en œuvre, a d'abord une efficacité performative qui « institue une

<sup>29</sup> ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager depuis 1993.

<sup>30</sup> Cette réflexion sur les qualifications juridiques de l'espace a été initiée dans le cadre d'une recherche collective financée par le PUCA [Bourdin, Lefevre, Melé, 2003 ; 2006].

réalité par le simple fait de l'énoncer » [Ost, 1995 : 19]. Pour appréhender le réel, le droit construit des catégories, qui elles-mêmes instituent et diffusent une représentation particulière du monde. Les qualifications juridiques de l'espace expriment ce caractère performatif, en attribuant une fonction sociale, une qualité à un espace ; elles proclament dans le même temps la saisie juridique et réglementaire, la vigilance, la protection ou le projet.

Placer une zone sur la carte est déjà une action. La délimitation d'une zone ne résout pas un problème, mais offre l'image d'une certaine façon de spatialiser une question sociale et sa prise en compte. La qualification juridique de l'espace peut être considérée comme une modalité spécifique de la spatialisation du droit, qui délimite un territoire d'application, mais elle révèle aussi une façon de penser l'action publique urbaine.

On peut tenter de saisir le processus de qualification juridique de l'espace, non pas à partir d'une réflexion sur l'efficacité des règles de droit, mais en adoptant une position externe au droit centrée sur l'étude de sa dimension territoriale. En première analyse, on peut noter que celui-ci contribue en effet à :

- Définir des univers d'objets (constructions, terrains, éléments de la faune ou de la flore) soumis à des prescriptions particulières. Le caractère d'exhaustivité lié aux qualifications territoriales tend à diffuser à tous les objets situés à l'intérieur du périmètre les qualités définissant ce périmètre ;

- Définir des univers d'ayants droit soumis à une réglementation particulière, dérogation positive ou négative. Dans ce cas, la qualification juridique unifie dans une même situation juridique des acteurs, habitants ou propriétaires qui, par ailleurs, ont des statuts et des ressources juridiques différents. Leur statut juridique par rapport à cette qualification est déterminé par leur mode d'insertion dans le territoire, par exemple par le statut d'occupation du logement ;

- Diffuser sur l'ensemble d'un territoire une certaine qualification, au sens de nomination, d'identification. Certaines fonctions du droit, définies comme latentes<sup>31</sup>, trouvent ici une modalité d'expression ;

- Construire des territoires qui ne correspondent pas aux circonscriptions politiques et créer potentiellement de nouvelles solidarités de positions entre acteurs et habitants.

Les dimensions territoriales des qualifications juridiques peuvent donc être interrogées à partir de leur capacité à structurer, à partir des valeurs ou des prescriptions qu'elles introduisent, les représentations de l'espace, à offrir des assurances sur les fonctions, activités et pratiques légitimes et sur leur devenir. Un des effets serait l'introduction d'une vision territoriale, à partir de processus de zonage, dans les relations entre acteurs (porteurs de projets, propriétaires, habitants) et l'espace support de leurs pratiques. Ce que

---

<sup>31</sup> La sociologie du droit distingue des fonctions latentes du droit, qui ne dépendent pas de l'efficacité ni même du recours à la règle juridique.

réalisent ces qualifications, c'est, au minimum, placer les terrains ou immeubles enjeux dans un espace défini territorialement, au sein d'une zone tracée sur une carte.

### **Zonages, droits de propriétés et divisions sociales de l'espace**

Le droit de l'urbanisme a été défini, par un rapport du Conseil d'État [1992] comme le « droit des atteintes légales à la propriété foncière et immobilière ». Des espaces sont soumis à des réglementations dérogatoires qui renforcent la maîtrise juridique et instituent une forme de « publicisation du sol » [Janin, 1996 : 741] alors même que sa propriété reste privée. Le zonage d'aménagement urbain, de protection du patrimoine, de l'environnement ou de prise en compte des risques affecte des parcelles à un usage<sup>32</sup> au nom de l'intérêt public sans prendre en compte les aspirations ou les projets des propriétaires.

En France et dans de nombreux pays européens, la légitimité de ce mode d'action publique semble forte malgré les mobilisations de certains porteurs d'intérêts. Dans d'autres contextes d'action, en particulier aux États-Unis, les tentatives de réglementation et de qualification juridique de l'espace courent le risque d'être assimilées au *taking* : dépossession d'une partie du contenu du droit de propriété. Le mouvement pour la propriété privée milite pour l'instauration d'une indemnisation systématique des limitations introduites par l'aménagement urbain et les politiques de protection de l'environnement. Un État fédéral (l'Oregon) a inscrit dans sa constitution l'obligation d'indemniser les restrictions à l'utilisation de la propriété privée [Renard, 1996 ; Ihlanfeldt, 2004].

Dans le domaine de l'environnement, certains courants de pensée instrumentalisent « l'économie institutionnelle des ressources naturelles »<sup>33</sup> pour défendre les droits de propriété individuelle contre les réglementations issues des politiques du patrimoine et de l'environnement. Un ouvrage collectif dirigé par Max Falque et Michel Massenet [1996] présente une bonne illustration de positions proches du mouvement nord-américain pour la propriété privée. Plusieurs communications évoquent la prolifération dangereuse des zonages environnementaux, « aggravée » dans le contexte français par le principe de non indemnisation des servitudes. Militant pour une protection de l'environnement basée sur l'appropriation et l'attribution des

<sup>32</sup> En ce sens, l'utilisation suisse du vocable, Plan d'affectation, semble rendre compte plus précisément du processus de réglementations des usages du sol que Plan d'occupation du sol ou Plan local d'urbanisme [Nahrath].

<sup>33</sup> Les tenants de l'économie institutionnelle des ressources naturelles considèrent « que la résolution des problèmes de dégradation des ressources naturelles par des individus ou des groupes qui les surexploient passe par la mise en place de dispositifs institutionnels - généralement fondée sur le concept de "droits de propriété" » [Nahrath, 2003 : 14].

droits de propriétés, Max Falque considérerait alors que les qualifications juridiques de l'espace « collectivisent en fait les ressources » avec le risque d'aboutir à une « tragédie des biens communs généralisée » [Falque, 1996 : 7].

Malgré cela, les relations entre la mise en œuvre de régulations des usages du sol et les propriétaires fonciers semblent plus complexes. Le zonage n'est pas simplement un instrument aux mains de la puissance publique s'opposant aux intérêts privés. Les recherches sur la genèse du zonage d'aménagement urbain révèlent l'adhésion des principaux acteurs du marché foncier - en Suisse comme aux États-Unis - aux volontés de mise en ordre de l'espace urbain [Ruegg, 2000 ; Nahrath, 2003]. Ces travaux estiment que, pour les propriétaires, le zonage est d'abord un réducteur d'incertitude qui stabilise l'espace proche en cadrant l'utilisation des parcelles voisines, en délimitant les usages autorisés. Il est donc essentiellement perçu comme une assurance contre la dévalorisation des terrains liés à la proximité de certains usages urbains. En périphérie, il certifie la constructibilité de certains terrains, cette certification et les types d'usages autorisés devenant un attribut de la propriété qui conditionne sa valeur<sup>34</sup>. Pour Stéphane Nahrath, le classement d'une zone à construire réalise en fait une attribution de valeur qui repose sur « une garantie donnée par l'État au propriétaire du terrain de la pérennité de son droit de construire » [Nahrath, 70]. La valeur d'un terrain ou d'une propriété dépend en grande partie d'aménités extérieures : voirie, réseaux et équipements, mais aussi paysage et valorisation symbolique. Pour Joseph Comby [1996], c'est le territoire - au sens de patrimoine commun - qui fait la valeur d'un terrain, objet des droits de propriété.

Ce processus introduit des inégalités de traitement entre propriétaires. Les propriétaires « perdants » peuvent se mobiliser contre l'utilisation du zonage et militer pour l'indemnisation des servitudes. Cette revendication<sup>35</sup> est au centre des controverses sur l'acceptabilité de la mise en œuvre des zonages de planification urbaine dans tous les contextes. Mais la revendication d'une indemnisation « juste » est souvent un outil pour obtenir la suppression des zonages sans remettre en cause la légitimité de l'intervention publique.

Les débats sur le rôle des zonages dans la « réduction » des usages de la propriété sont très largement marqués par les positions idéologiques des défenseurs d'un droit de propriété absolue sur lequel ne pèserait aucune prescription. Jean Ruegg [2000] a montré en analysant les controverses sur

---

<sup>34</sup> À Mexico, dans le District fédéral où la validité des documents d'urbanisme a été renforcée, une pratique généralisée dans la ville dense consiste à afficher sur les terrains en vente « terrains avec usages du sol » ce qui signifie que le terrain est vendu avec le certificat d'urbanisme autorisant un usage non résidentiel. Cf. Emilio Duhau [2005].

<sup>35</sup> Notons qu'il existe aussi un débat sur la définition de ce que l'on devrait indemniser : s'agit-il de la perte d'un droit de construire théorique attaché à une propriété absolue ? de la perte de droits effectifs lors d'un changement de zonage ou d'un projet qui ne peut se réaliser ?



l'introduction du zonage à Houston, que les villes nord-américaines qui n'ont pas recours au zonage ne sont pas des villes sans réglementation, mais des villes dont l'action urbaine repose sur la police des constructions, le droit du voisinage et les contrats de droit privé. Les règlements de lotissement ou les prescriptions d'usages dans les *gated communities* introduisent des prescriptions très fortes sur les usages de la propriété. Il s'agit de villes au sein desquelles se répartissent des îlots d'ordre privé, mais dans le reste de l'espace urbain subsistent de nombreux lots vides et les zones les plus pauvres sont caractérisées par un mélange des fonctions.

Pour les propriétaires, en comparaison du droit de voisinage qui repose sur leur capacité à activer les instances juridiques de contrôle, le zonage introduit en amont un contrôle de la répartition des usages du sols. Le zonage permettrait de pallier les insuffisances du marché foncier dans la préservation « sociale, économique et culturelle de secteurs d'une ville » [Ruegg, 2000 : 167]. Plusieurs recherches soulignent le caractère malthusien du zonage, qui tend à préserver le *statu quo*, à protéger les détenteurs de droits acquis, les propriétaires face aux nouveaux arrivants [Gaudin, 1986 ; Ruegg, Nahrath, 2003 ; Ihlanfeld, 2004].

En ce sens, l'effet ségrégatif du zonage n'est pas un dysfonctionnement mais bien une condition de l'acceptabilité des processus de planification urbaine par les propriétaires. C'est une caractéristique qui apparaît clairement dans les usages de l'*exclusionnary zoning* aux États-Unis. Un bilan récent des recherches sur l'impact des régulations des usages du sol dans les villes nord-américaines conclut non seulement à l'accentuation de la séparation entre zones d'emplois et zones de résidences qui provoque l'accélération de l'expansion urbaine et l'accroissement des difficultés de transport, mais aussi à l'accroissement de la ségrégation sociale [Ihlanfeld, 2004].

En France, les critiques des impacts du zonage sont anciennes. Jean-Pierre Gaudin note que, dès avant la loi qui institua les plans d'extension (1919), certaines voix se sont élevées contre l'importation des pratiques de zonage, alors en vigueur en Allemagne, perçues comme trop ségrégatives [Gaudin, 1986]. Plus récemment, les discussions liées à la Loi d'orientation sur la ville de 1992 et le diagnostic unanime posé par les débats préparatoires à la Loi solidarité et renouvellement urbain (2000) ont imputé au zonage des effets ségrégatifs [Demouveau, 2001]. La réforme des documents d'urbanisme a mis en avant l'expression d'un projet local et la prise en compte des impératifs du développement durable. L'interdiction de l'utilisation ségrégative de la fixation d'une taille minimale de terrain constructible et l'introduction d'un quota de logements sociaux par commune devaient permettre de lutter contre une trop forte division sociale de l'espace. Cependant, « l'assouplissement » de ces dispositions, au nom de la liberté d'action des maires, par la Loi urbanisme et habitat (2003) ne permet pas d'évaluer l'impact de ces mesures. Le zonage et la répartition des droits de

construire restent un des principaux outils des plans locaux d'urbanisme, même si ceux-ci doivent être théoriquement mis au service d'un projet.

Depuis les années 1980, les aménageurs urbains, en développant une rhétorique du projet, semblent tenter de se dégager des critiques portées sur l'urbanisme opérationnel et la réglementation des usages du sol. La planification stratégique et le projet urbain dominent la *doxa* de l'aménagement urbain, alors que la planification spatiale, l'intervention foncière et le zonage semblent relégués - dans les discours - à l'urbanisme des années 1960-1970. Aujourd'hui, la planification urbaine se donne pour objectif de négocier entre acteurs les objectifs et la formulation d'un projet<sup>36</sup>. Si la révision du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, en 1992, a été perçue comme innovante, c'est qu'elle a su s'affranchir de la réalisation d'un zonage trop précis, en communiquant à partir de cartes qui servent à visualiser les grandes options stratégiques [Prost, 2004].

Dans des contextes très différents, l'analyse des attentes des résidents du péri-urbain sur les processus de zonage montre bien souvent une volonté de geler les droits de construire. Les processus de planification urbaine ont tendance à bénéficier aux propriétaires déjà établis qui deviennent d'ardents défenseurs de la mise en œuvre d'espaces protégés [Dubois-Taine, Chalas, 1996 ; Melé, 1998].

Le rapport entre propriété et zonage est donc complexe. En fait, l'établissement du zonage et son acceptation sociale par les propriétaires repose sur un équilibre - rapport de forces - entre intervention et respect de la propriété ; équilibre instable que les partisans du *taking* cherchent à remettre en cause. Chaque contexte national peut être décrit comme la mise en place d'un compromis marqué par des conditions particulières d'avènement. Stéphane Nahrath analyse l'instauration de ce compromis en Suisse dans les années 1970 et montre que celui-ci tend à se « naturaliser », toute réforme allant dans le sens d'un renforcement de l'action publique, toute remise en question de celui-ci tendant à être assimilée à « une atteinte inadmissible aux valeurs libérales, telles que "la liberté de l'individu" et son corollaire le droit de propriété » [Nahrath, 71].

À l'opposé d'une conception absolue de la propriété, il est possible d'envisager la propriété comme un rapport social régulé par le droit. Celui-ci organise les relations sociales de propriétés et protège ou contraint les

---

<sup>36</sup> La table-ronde organisée par la revue *Urbanisme* [mai-avril 2003, n°329], et qui a réuni des aménageurs sur le thème de la planification, semble représentative de ce type de positions. Alors que l'objectif affiché était un bilan des nouvelles pratiques liés à la mise en œuvre de la loi SRU, les débats ont surtout porté sur la nécessaire construction d'une nouvelle culture, sur la place du projet par rapport à des règles et procédures « trop complexes ». Certains considèrent même que la relance de la planification territoriale présentée comme « quantitative et cartographique, conçue de façon rigide et figée », « fait perdre du temps » sur la mise en place des projets.

différents porteurs d'intérêts [Azuela, 1989]. Les différentes formes de qualification juridique de l'espace contribuent à définir le contenu des droits de propriétés, qui incluent droit de disposition et d'usage [Nahrath, 2003 : 25]. Dans cette acception, le droit de propriété est un droit relatif construit par des normes et des règles. Droit à bâtir, droit d'usage, droit de disposition sont institués par des règles juridiques. Être propriétaire d'un terrain, c'est bien « être propriétaire de tout ou partie des droits s'exerçant sur ce terrain ». Ces droits varient selon les époques et les contextes, mais le propriétaire ne dispose jamais de tous les droits et l'utilisation du sol est le plus souvent soumise à autorisation [Comby, 1996 : 276 ].

### **Contextes juridiques et institutionnels locaux**

Les relations entre qualifications juridiques et espace sont plus complexes que la simple détermination d'une zone dotée d'une réglementation particulière. Les situations définies par un périmètre auquel est attaché un seul type de prescription sont d'une certaine façon des cas particuliers. Le plus souvent, pour les acteurs - comme pour le chercheur - les périmètres pertinents comme les types de prescriptions valides sont à construire. L'ensemble des règles potentiellement mobilisables pour qualifier juridiquement une situation n'est jamais exprimé dans un corpus directement accessible. Même concernant un seul domaine d'action (patrimoine, environnement ou urbanisme réglementaire), prescriptions et périmètres différents se juxtaposent, se superposent<sup>37</sup>. En droit positif comme dans les discours et controverses entre habitants et professionnels de l'action publique, la qualification d'une situation est susceptible d'interprétations qui peuvent mobiliser différentes prescriptions ou pratiques liées à ces prescriptions.

On peut postuler l'existence d'un contexte juridique et institutionnel local formé par l'ensemble des prescriptions et des modalités territoriales (ou non) de leur mise en œuvre. Ce contexte juridique et réglementaire n'est pas seulement défini territorialement, certaines prescriptions s'appliquent à des lieux, des bâtiments ou à des activités. Il constitue le cadre de l'action et des projets publics et privés. Mais il est aussi le résultat de projets et de volontés d'intervention. Ce contexte juridique, réglementaire et institutionnel, pourrait être reconstruit théoriquement par une liste de prescriptions et de réglementations ; mais il est aussi caractérisé par les pratiques des

---

<sup>37</sup> Cf. dans cet ouvrage l'exemple de Parthenay présenté par Brigitte Boissavit-Camus et l'analyse de l'ensemble des prescriptions qui pèsent sur l'Yzeron, cours d'eau de l'agglomération lyonnaise, par François Duchêne ; ainsi que les cas présentés par Corinne Larrue dans lesquels le plus souvent on observe une superposition d'outils d'intervention territorialisés et d'instances de coopération.

institutions<sup>38</sup> et les relations entre différents acteurs. On peut faire l'hypothèse que, pour les acteurs, il fonctionne comme un corpus de ressources mobilisé partiellement en cas de besoin.

Le cadre conceptuel des régimes institutionnels, tel qu'il est présenté dans cet ouvrage par Stéphane Nahrath, permet de replacer le zonage au sein de l'ensemble des régulations qui pèsent sur un contexte. Ce cadre d'analyse, construit pour la recherche d'une meilleure protection des ressources naturelles, permet de lier analyse des politiques publiques et théorie des droits de propriété. Un régime institutionnel de ressources serait donc constitué par l'ensemble des règles formelles en vigueur, issues du droit privé comme public, et régissant le comportement des acteurs détenteurs d'un droit de propriété ou d'usage [Nahrath, 2003 : 35]. Ce même auteur applique ce cadre conceptuel au sol considéré comme une ressource naturelle et s'interroge sur l'interprétation des changements de régimes. Il montre en particulier que la planification spatiale doit être réintégrée au sein de dispositifs de régulation et de cadrage des droits de propriété.

Ces régimes institutionnels sont constitutifs de contextes juridiques et institutionnels locaux qui sont aussi caractérisés par la construction de modalités particulières de relation entre acteurs. Certains découpages mis en œuvre au nom de la protection de l'environnement ou du développement local peuvent aussi être saisis à partir de leur capacité à offrir un cadre à la construction d'une « territorialité construite et intentionnelle » [Chevalier, 218]. Le périmètre défini constitue à la fois l'expression et le cadre de la mise en œuvre de modalités spécifiques de relation entre acteurs.

Le cas de la Petite Camargue Gardoise, analysé dans cet ouvrage par Corinne Larrue, montre que les mesures environnementales mises en œuvre par le conseil général du Gard ont impulsé une évolution de la nature des relations entre les différents acteurs et usagers, réunis dans un syndicat mixte de gestion et de protection, qui déboucha sur l'amélioration de la situation des zones humides. Dans d'autres contextes, la procédure de parc régional introduit une régulation locale de différentes politiques sectorielles. En ce sens, elle se rapproche d'autres formes de construction territoriale intercommunale (pays, agglomération) que nous n'avons pas traitées dans cet ouvrage. Les débats sur les limites présentés par Pascal Chevalier pour les PNR et par Jérôme Dubois pour Leader, peuvent être lus comme des jeux d'alliance éloignés d'une prise en compte et d'une analyse des milieux physiques, mais aussi comme la possibilité de construction de nouvelles formes de solidarités et d'identités locales sur la base d'alliances nouvelles. La

---

<sup>38</sup> Ce que Pierre Lascoumes [1990] nomme les normes secondaires d'application.

procédure Leader présente la spécificité de nécessiter la construction d'un périmètre à petite échelle regroupant jusqu'à 100 000 habitants en zone rurale.

Ces deux procédures dotent un territoire d'instances de concertation et d'un organisme de gestion. Comme le montre Jérôme Dubois, elles ouvrent de nouvelles scènes de négociation et rendent possible l'émergence de capacités techniques et de réflexions transversales qui permettent de sortir le monde rural du poids des logiques corporatistes et sectorielles. Ces nouvelles compétences autorisent l'émergence d'acteurs locaux capables d'investir l'ensemble des politiques contractuelles proposées. Les parcs naturels régionaux et Leader peuvent aussi constituer des espaces de réflexion quant à la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques.

## **Conclusions**

Les limites tracées par les zonages ont donc un statut ambigu. D'une part, elles circonscrivent strictement l'application de prescriptions ou la mobilisation de ressources et généralisent la représentation d'un monde discontinu. Mais, d'autre part, elles sont instables, susceptibles d'être remises en cause par l'évolution des pratiques ou de la législation. Ces processus introduisent des discontinuités, de l'hétérogénéité ; mais, en reportant sur des situations différentes le même système de classification, les zonages homogénéisent et unifient les représentations de l'espace.

Les attentes qui pèsent sur le zonage sont souvent contradictoires : certains acteurs demandent une affectation durable des usages du sol alors que les zonages sont peu stables, que les plans sont modifiés ; d'autres - ou parfois les mêmes - souhaitent une plus grande flexibilité, une capacité d'adaptation des territoires d'action. Alors que ces pratiques se présentent comme une mise en ordre définitive de l'espace (établissement de limites à l'urbanisation, identification de ce que l'action publique patrimoniale et environnementale doit préserver), les recherches montrent leur inscription dans des luttes de positions, de pouvoirs, mais aussi dans des pratiques caractérisant un moment particulier de la façon de penser l'action publique. Les évolutions législatives, la recherche de nouvelles formes de spatialisation des politiques publiques modifient non seulement les prescriptions et les modalités de découpages, mais multiplient les types de zones et rendent plus complexes l'appréhension des contextes juridiques et institutionnels locaux.

Plutôt que de penser la multiplication des zonages comme un dysfonctionnement de l'action publique et de plaider pour leur mise en cohérence, on peut donc voir dans ce processus une des caractéristiques des tentatives d'adaptation de l'action publique aux dynamiques spatiales contemporaines. Regretter l'inflation du droit et la multiplication des formes de qualifications juridiques ne me semble pas permettre d'améliorer la

compréhension des qualifications de l'espace liées aux zonages<sup>39</sup>. Par contre, l'analyse des conditions de production et de mobilisation des ressources liées à chaque contexte local dans le cadre de conflits, controverses ou projets, me semble constituer un champ de recherche susceptible non seulement d'éclairer la spatialisation des politiques publiques mais aussi les relations à l'espace des acteurs.

L'ambition de ce texte et de cet ouvrage a été de montrer que l'étude des processus de qualification de l'espace liés aux pratiques de zonages permet d'interroger les modalités de (re)territorialisation des sociétés contemporaines. Non seulement, parce qu'ils constituent une saisie territoriale de l'espace aux deux sens du mot<sup>40</sup> mais aussi parce qu'on peut faire l'hypothèse qu'ils jouent un rôle renforcé dans la construction des relations à l'espace des acteurs publics, des habitants ou des usagers.

## Bibliographie

- AUROUX J. [1998], *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, rapport au Premier ministre.
- AZUELA A. [1989], *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- BAREL Y. [1988], « Modernité, codes, territoires », *Les annales de la recherche urbaine*, n°10-11, p. 3-21.
- BAYET C., LE BOURHIS J.-P. [2000], « Le zonage comme instrument de gouvernement le cas des risques naturels », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p. 52-58.
- BOURDIN A. [1992], « Patrimoine et demande sociale », dans R. Neyret (dir.) *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, p. 21-25.
- BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELÉ P. (coord.) [2003], *Les qualifications juridiques de l'espace : structures de confiance de l'habitat*, VST, Université de Tours, rapport final pour le Plan Urbanisme, Construction Architecture (consultation de recherche Habitat et vie urbaine), Ministère de l'Équipement, des transports et du logement.
- BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELÉ P. (dir.) [2006], *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes.
- BUGUET B. [2000], « Les zones franches urbaines : quintessence de la notion de zonage ou zonage dérogatoire ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p. 41-46.
- CEDRE [2002], *Le zonage écologique*, Bruxelles, Bruylant.
- CHOAY F. [1983], « Pensée sur la ville, arts de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, p. 73-156.
- CLAUDE V. [2000], « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XX<sup>e</sup> siècle : le zonage », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p. 23-29.

<sup>39</sup> Franck Scherrer [2000] nous met en garde contre une tendance des travaux sur les zonages à invoquer une « nécessaire » mise en cohérence des périmètres qui renforcerait, selon lui, certains effets négatifs des zonages (stigmatisation, induration). Position cohérente avec celle de Jacques Lévy qui plaide pour des zonages modestes dotés d'une clause de préemption [2000].

<sup>40</sup> Résultat de l'action de prendre d'une part, compréhension d'autre part.

- COMBY J. [1996], « La gestation de la propriété », dans M. Falque, M. Massenet (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, p. 275-284.
- DE KLEMM C. [1989], « Les éléments de l'environnement en droit positif », dans *L'écologie et la loi*, Paris, L'Harmattan, p. 51-103.
- DEMOUVEAUX J.-P. [2001], « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine », actes du colloque *Ségrégations urbaines et logique foncières*, Paris, ADEF, p. 51-68.
- DENÉFLE S. [2002], « Zonages de protection patrimoniale et territoire », dans Y. Jean, C. Calenge, *Lire les territoires*, Tours, MSH « Villes et territoires », p. 79-90.
- DI MÉO G. [1998], *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.
- DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y. (dir.) [1997], *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- FALQUE M., MASSENET M. (dir.) [1996], *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz.
- FRIER P.-L. [1997], *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF.
- GAUDIN J.-P. [1985], *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon.
- GAUDIN J.-P. [1986], « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture technique, L'usine et la ville, 1836-1986*, p. 57-63.
- GAY J.-C. [1998], *Les discontinuités spatiales*, Economica.
- GUILLAUME M. [1986], « Mémoires de la ville », *Traverses*, 36, janvier 1986, Paris, p. 134-140.
- HARLEY B. [1995], « Déconstruire la carte », dans, P. Gould, A. Bailly, *Le Pouvoir des cartes, Brian Harley et la cartographie*, Paris, Anthropos (première édition en anglais 1992), p. 61-85.
- HUYGHUES DESPOINTES F. [2002], *Attentes et effets de l'inscription du Val de Loire sur la liste du patrimoine mondial*, Mémoire de DEA « Villes et territoires », option géographie, Tours.
- IHLANFELD K. R. [2004], « Exclusionary Land-use Regulations within suburban communities: a review of the evidence and policy prescriptions », *Urban Studies*, Vol. 41, n°2, p. 261-283.
- JACOB C. [1992], *L'empire des cartes, approche théorique de la cartographie à travers l'histoire*, Paris, Albin Michel.
- JANIN P. [1996], *L'espace en droit public interne*, Thèse de doctorat d'État en Droit, Université Jean Moulin, Lyon III.
- JEAN Y., CALENCE C. [2002], *Lire les territoires*, Tours, MSH « Villes et territoires ».
- LASCOUMES P. [1990], « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, p. 40-71.
- LASLAZ L. [2004], *Vanoise, 40 ans de Parc National ; bilan et perspectives*, L'Harmattan, coll. « Géographies en liberté ».
- LE GLÉAU J.-P. [2000], « Comment classer les zonages ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p. 4-9.
- LEGRAND J.-F. [1997], *Rapport n°309 : Mise en œuvre de la directive 92/43/cee du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, Sénat.
- LÉVY J. [2000], « Quatre zonages et un enseignement », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p. 10-11.
- LÉVY J., LUSSAULT M. [2003], *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- LUSSAULT M. [1995], « La ville clarifiée, essai d'analyse de quelques usages carto-icographiques en œuvre dans le projet urbain », dans L. Cambrézy, R. de Maximy, *La cartographie en débat*, Paris, Karthala, Orstom, p. 157-193.
- MARIÉ M. [1981], « Une approche multiforme de l'usage des sols ou les jeux du code et de la ruse », *Pour*, n°80, p. 45-53.

- MARIÉ M. [1986], « Penser son territoire, pour une épistémologie de l'espace local », dans F. Auriac, R. Brunet (coord.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, Fondation Diderot, 1986, p. 143-158.
- MARIÉ M., VIARD J. [1988], *La campagne inventée*, Arles, Actes Sud (première édition 1977).
- MELÉ P. [1994], *Puebla urbanización y políticas urbanas*, Mexico, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcatpotzalco.
- MELÉ P. [2001], « Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial », dans M. Bassols, P. Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, Mexico, UAM, Miguel Angel Porrua, p. 51-118.
- MELÉ P. [2002], « Paradigme environnemental et action publique urbaine à Monterrey (Mexique) », *Autrepart, Gérer la ville entre global et local*, 2002, n°21, Paris, L'Aube, Institut de Recherche sur le Développement, p. 41-54.
- MELÉ P. [2006], « Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux », dans *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Descartes, p. 207-242.
- MICOUD A. [2001], « La campagne comme espace public », *Géo-carrefour*, Vol. 76, n°1, p. 69-73.
- MICOUD A., VALARIÉ P., FRANGUIADAKIS S. [1996], *L'écologie urbaine au risque de la cité*, Saint-Étienne, CRESAL-CNRS.
- MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT [1998], *Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000*, Montpellier, GIP ATEN, RNF.
- NAHRATH S. [2003], *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, Thèse, Institut des hautes études en administration publique, Lausanne.
- OST F. [1995], *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte.
- PERRIN-GAILLARD G., DURON P. [2001], *Du zonage... au contrat une stratégie pour l'avenir*, rapport pour le Premier ministre.
- PINOL J.-L., WALTER F. [2004], « Livre 4 : La ville contemporaine jusqu'à la seconde guerre mondiale », dans J.-L. Pinol (dir.), *Histoire de l'Europe Urbaine*, T. II, Paris, Seuil, p. 11-271.
- PROST D. [2004], « Mise en scène des enjeux d'agglomération à Bordeaux », dans J.-P. Bord, P. R. Baduel (dir.), *Les cartes de la connaissance*, Paris, Karthala, Urbama, p. 212-228.
- RENARD V. [1996], « L'indemnisation des servitudes et défense de la propriété aux États-Unis », dans M. Falque, M. Massenet (dir.), *Droits de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, p. 126-133.
- RONCAYOLO M. [1983], « La production de la ville », dans *Histoire de la France Urbaine 4, La ville de l'âge industriel*, Paris, Seuil, p. 73-156.
- RONCAYOLO M. [2000], « Les murs après les murs, réalités et représentation de l'enceinte, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle », dans *Lectures de villes, formes et temps*, Marseille, Éditions Parenthèse, p. 37-53.
- RUEGG J. [2000], *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF.
- SCHERRER F. [2000], « Retour sur un réquisitoire : le zonage et ses effets pervers », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, 2000, p. 16-22.
- SUEUR J.-P. [1998], *Demain, la ville*, Paris, La Documentation française.
- TERRIER C. [2000], « L'Europe et les zonages », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p. 68-72.
- TOPALOV C. [2002], « Introduction : les divisions de la ville une approche par les mots », dans C. Topalov (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris, UNESCO, MSH, p. 1-5.
- TOPALOV C. [2002], « Conclusion : langage, société et divisions urbaines », dans C. Topalov (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris, UNESCO, MSH, p. 375-450.



## SOMMAIRE

<b>PRÉFACE : <i>De l'art de déplacer les questions et de produire du sens</i></b>	
Michel Marié .....	9
<b>INTRODUCTION : <i>Territoires d'action et qualifications de l'espace</i></b>	
Patrice Melé .....	15

### **Première Partie : Organiser l'urbanisation**

<i>Chapitre 1 : Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles</i>	
Viviane Claude .....	49
<i>Chapitre 2 : Politique d'aménagement du territoire en Suisse : l'apport de la notion de régime institutionnel de ressources naturelles</i>	
Stéphane Nahrath .....	63

### **Deuxième Partie : Territorialiser les valeurs environnementales et patrimoniales**

<i>Chapitre 3 : Subsidiarité et protection de la nature : les conditions institutionnelles d'élaboration d'un territoire d'action environnementale</i>	
Corinne Larrue .....	97
<i>Chapitre 4 : Les espaces qualifiés au titre de leur qualité patrimoniale</i>	
Brigitte Boissavit-Camus .....	129

### **Troisième Partie : Circonscrire les risques**

<i>Chapitre 5 : L'élaboration des zonages du risque, ou la négociation d'un système commun de représentation des dangers</i>	
François Duchêne .....	147
<i>Chapitre 6 : Le zonage dans la construction d'une politique locale de prévention du risque inondation : représentations spatiales croisées des experts et des habitants</i>	
Corinne Larrue, Francesca Di Pietro .....	181

## **Quatrième Partie : Délimiter les espaces du développement local**

<i>Chapitre 7 : Les parcs naturels régionaux : un outil privilégié d'aménagement du territoire</i>	
Pascal Chevalier .....	217
<i>Chapitre 8 : Mobilisations collectives et projets territoriaux dans le monde rural : l'exemple du PIC Leader en Luberon</i>	
Jérôme Dubois .....	239
<i>Chapitre 9 : Découpage régional, aménagement du territoire et corrections des disparités territoriales de développement</i>	
Jean-Paul Carrière .....	255
<b>LES AUTEURS</b> .....	269

Tiré de Patrice Melé, Corinne Larrue (coord.) *Territoires d'action*, Paris, L'Harmattan,  
2008, 272 p.